

En Logroño, a 19 de septiembre de 2014, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero y de los Consejeros, D. Pedro de Pablo Contreras, D. Enrique de la Iglesia Palacios y D. José Luis Jiménez Losantos, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, habiendo excusado su asistencia el Consejero D. José M^a Cid Monreal y siendo ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

38/14

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura y Turismo, en relación con el *Anteproyecto de Decreto por el que se regulan las enseñanzas de la formación profesional básica y se establece el currículo de once títulos profesionales básicos en la Comunidad Autónoma de La Rioja.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

La Consejería de Educación, Cultura y Turismo ha tramitado el procedimiento para la elaboración del referido Anteproyecto de Decreto, que consta de la siguiente documentación.

- Resolución de inicio del expediente, de 30 de abril de 2014, del Sr. Director General de Educación, acompañado de un texto inicial del Anteproyecto de Decreto, de 15 de abril de 2014.
- Certificación, de la Sra. Secretaria del Consejo de Formación Profesional de La Rioja, de 28 de abril de 2014, acreditativa de que, por Acuerdo de 15 de abril de 2014, se confirió a los miembros del Consejo un plazo de diez días para formular alegaciones al borrador.
- Memoria justificativa, de 16 de mayo de 2014, del Sr. Jefe del Servicio de Formación Profesional y Participación Educativa, con la correspondiente Memoria económica.
- Diligencia, de la Sra. Secretaria General Técnica de Educación, de 27 de mayo de 2014, que declara formado el expediente.
- De igual fecha, Informe, de la Jefa de Sección de Asistencia Técnica Educativa, en el que se hace referencia a la necesidad y finalidad de la norma y al marco normativo en el que se inserta el citado Anteproyecto de Decreto; a sus efectos económicos; a su contenido y disposiciones afectadas; así como a los trámites seguidos y trámites a seguir para su aprobación.

- Informe, de 27 de junio de 2014, del Sr. Jefe del Servicio de Formación Profesional y Participación Educativa, complementario a la Memoria justificativa, en el que se da cuenta de la introducción en el Anteproyecto de dos nuevos Anexos con la regulación de otros dos títulos profesionales básicos, dado el establecimiento, por el RD 356/2014, de 10 de mayo, de otros siete títulos profesionales básicos más, respecto de los catorce contemplados en el RD 127/2014, de 28 de febrero.
- Dictamen, de 24 de junio de 2014, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de La Rioja, al que había sido remitido el Anteproyecto el 29 de mayo de 2014, así como votos particulares al Dictamen.
- Informe, del Sr. Jefe del Servicio de Formación Profesional y Participación, de 17 de julio de 2014, relativo a las enmiendas, observaciones y propuestas formuladas por el Consejo Escolar de La Rioja, que propone el acogimiento de algunas de ellas. No consta en el expediente enviado a este Consejo Consultivo el nuevo borrador de Anteproyecto al que, en su caso, dieron lugar esas modificaciones.
- Informe, de 7 de agosto de 2014, de la Oficina de Control Presupuestario.
- Informe, del Sr. Jefe del Servicio de Normativa y Asistencia Técnica, 14 de agosto de 2014, sobre las observaciones hechas por la Dirección General de Educación en relación con ciertos cambios introducidos por la Secretaría General Técnica en el borrador inicial, que habrían dado lugar a un siguiente borrador. En atención a esas observaciones, la Secretaría General Técnica incorporó algunas modificaciones, dando lugar a un nuevo texto, de 15 de agosto de 2014. Esos dos borradores intermedios no obran entre la documentación enviada a este Consejo Consultivo.
- Informe del Servicio Jurídico, de 25 de agosto de 2014, que realiza unas “Consideraciones generales sobre el proyecto” (Título competencial, contenido y alcance del proyecto y cumplimiento de trámites) y unas “Observaciones al texto del Anteproyecto”, que, en lo esencial, informa favorablemente, si bien sugiere dos modificaciones en los artículos 1 y 2 del texto.
- Memoria justificativa de la tramitación seguida, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación Cultura y Turismo, de 29 de agosto de 2014, con el siguiente contenido: Competencia de la Comunidad Autónoma, estructura del Decreto, e *iter* procedimental observado (trámites seguidos, así como necesidad de solicitud de dictamen al Consejo Consultivo). Se acompaña un borrador final, de 29 de agosto de 2014, que incorpora las modificaciones sugeridas por la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 29 de agosto de 2014, registrado de entrada en este Consejo el 2 de septiembre de 2014, el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura y Turismo del Gobierno de La Rioja, remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 2 de septiembre de 2014, registrado de salida el mismo día, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.

El artículo 11.c) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, determina que el Consejo deberá ser consultado en relación con “*los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas*”, precepto cuyo contenido reitera el artículo 12.2.C) del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

El carácter preceptivo del dictamen del Consejo Consultivo es claro dada la naturaleza de *reglamento ejecutivo* del Proyecto de Decreto sometido a nuestra consideración, que se dicta en desarrollo de diversos preceptos de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE, modificada por la LO 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora del Sistema Educativo, LOMCE). En particular, de los arts. 39 y siguientes, relativos a las enseñanzas de formación profesional y, dentro de éstas, a las de formación profesional básica (art. 39.4 a LOE), que son parte de las que ofrece el sistema educativo español (arts. 3.2 e), 3.10 y 39.3 LOE).

Con la entrada en vigor de la LOMCE, la formación profesional básica (FPB) ha venido a sustituir a los Programas de Cualificación Profesional Inicial regulados por la LOE en su redacción originaria. Así, la LOMCE incorpora al art. 3 de la LOE un apartado 10, a cuyo tenor, las enseñanzas de FPB son gratuitas y de oferta obligatoria; y crea, dentro de la formación profesional, los ciclos de FPB (art. 39. 3 y 4 LOE).

Los ciclos de FPB tendrán una *“organización modular, de duración variable, que integre los contenidos teórico-prácticos adecuados a los diversos campos profesionales”* (art. 39.3 LOE).

En la determinación del contenido de estas enseñanzas, corresponde al Gobierno de la Nación, en coherencia con el art. 149.1 30ª CE, *“el diseño del currículo básico, en relación con los objetivos, competencias, contenidos, criterios de evaluación, estándares y resultados de aprendizaje evaluables, con el fin de asegurar una formación común y el carácter oficial y la validez en todo el territorio nacional de las titulaciones a que se refiere esta Ley Orgánica”* (arts. 6 Bis 1 e) y 6 Bis 1 a) LOE), cuyos contenidos *“requerirán el 55 por 100 de los horarios para las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial y el 65 por 100 para aquellas que no la tengan”* (art. 6.4 LOE).

Así, el Gobierno, *“previa consulta a las Comunidades Autónomas, establecerá las titulaciones correspondientes a los estudios de formación profesional, así como los aspectos básicos del currículo de cada una de ellas”* (art. 39.6 LOE).

Adicionalmente, la LOE dispone que el currículo de las enseñanzas de formación profesional se ajustará *“a las exigencias derivadas del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional”* (art. 39.4 LOE). En concreto, *“las enseñanzas de la Formación Profesional Básica garantizarán al menos la formación necesaria para obtener una cualificación de nivel 1 del Catálogo Nacional de las Cualificaciones Profesionales a que se refiere el artículo 7 de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional”* (art. 42.4 LOE).

De acuerdo con la LO 5/2002, ese Catálogo *“aplicable a todo el territorio nacional”, “estará constituido por las cualificaciones identificadas en el sistema productivo y por la formación asociada a las mismas, que se organizará en módulos formativos, articulados en un Catálogo Modular de Formación Profesional”* (art. 7). En cuanto a estos módulos formativos, es de notar que los contenidos del currículo de las enseñanzas de formación profesional se ordenan en asignaturas, que, a su vez, se clasifican en módulos (art. 6.2 c LOE); y que, en consecuencia, la evaluación del aprendizaje del alumnado *“se realizará por módulos profesionales y, en su caso, por materias o bloques, de acuerdo con las condiciones que el Gobierno determine reglamentariamente”* (art. 43.1 LOE).

En desarrollo de estas previsiones, el Gobierno de la Nación ha dictado, en lo que afecta al Anteproyecto sometido a dictamen, el RD 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo; y el RD 127/2014, de 28 de febrero. Este último regula aspectos específicos de la Formación Profesional Básica, aprueba catorce títulos profesionales básicos, y fija sus currículos básicos. A su vez, por RD 356/2014, de 16 de mayo, se establecen otros siete títulos más.

Pues bien, dentro de ese marco básico, *“corresponde a las Administraciones educativas programar la oferta de las enseñanzas de Formación Profesional, con respeto a los derechos reconocidos en la presente Ley”* (art. 42.1 LOE); y, por ello, la norma proyectada –que viene a completar el currículo básico ya establecido para 13 títulos profesionales- se dicta en desarrollo y ejecución de la LO 2/2006 y, por remisión de ésta, de la LO 5/2002.

Como ya indicamos en nuestro dictamen D.106/10, emitido entonces sobre el Anteproyecto de Decreto por el que se establece el currículo de la Educación Primaria de la Comunidad Autónoma de La Rioja, y hemos reiterado en el dictamen D.21/14, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 26 de mayo de 2008, en su Fundamento de Derecho Tercero, establece que *“el reglamento autonómico aprobado mediante Decreto del Gobierno de La Rioja 23/2007, de 27 de abril, viene a desarrollar, para La Rioja, la legislación básica estatal en la materia; es decir, las Leyes Orgánicas reguladoras de la Educación y el Real Decreto 1631/2006, cuyo grado de adherencia con respecto a aquellas viene dado por su carácter de norma así mismo básica, según resulta de su propia Disposición Final Primera, de modo que el desarrollo reglamentario autonómico se sitúa precisamente en el mandato contenido en la referida norma estatal, tal y como se expresa en el Preámbulo del propio Decreto 26/2007, de 4 de mayo”*.

Dicho carácter preceptivo respecto de la norma proyectada y sometida al Dictamen de este Consejo ha sido puesto de relieve por la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 1 de junio de 2010, al desestimar el recurso de casación frente a la precitada Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 26 de mayo de 2008.

En la precitada STSJ, se pone de relieve **el carácter preceptivo y no meramente formal, sino sustancial, del dictamen de este Consejo**, en los siguientes términos:

“Tal y como ha declarado el Tribunal Supremo (STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, de 12 diciembre 2007, recurso de casación núm. 1427/2005; STS de 23 de marzo de 2004, en el recurso de casación número 4469/2001 (RJ 2-004, 2358); de 6 de abril de 2004, en el recurso de casación número 4004/2001 (RJ 2004, 3286) y el 5 de octubre de 2006, en el recurso de casación número 1633/2001 (RJ 2006, 6483), etc., “cuando de recursos directos contra reglamentos se trata, constituye un vicio sustancial, generador de la nulidad prevista en el referido artículo, la omisión de un trámite esencial del procedimiento de elaboración, cual es el dictamen del órgano consultivo que venga impuesto por la Ley”... (procede, pues, declarar) “la nulidad de las correlativas disposiciones reglamentarias autonómicas impugnadas a causa de la omisión del preceptivo dictamen del órgano consultivo en el curso de su procedimiento de elaboración”.

En definitiva, como ha quedado señalado, el contenido de las Leyes Orgánicas 2/2006 (desarrollada por los RRDD 1147/2011 y 127/2014) y 5/2002 enmarca la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de enseñanza, de acuerdo con el

artículo 10.1 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, que le atribuye competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles, grados y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que lo desarrollen.

El Anteproyecto objeto de dictamen se inserta en este marco normativo estatal.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, según hemos manifestado en reiteradas ocasiones y teniendo en cuenta lo dispuesto en nuestra Ley reguladora, procede *un juicio de estatutoriedad*, examinando la adecuación del texto al Estatuto de Autonomía y, por extensión, al *bloque de constitucionalidad* definido en el art. 28.1º de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en el que aquél se inserta, así como *un juicio de legalidad*, esto es, sobre la adecuación de la norma reglamentaria proyectada a la Ley que le sirve de cobertura y del consiguiente respeto del *principio de jerarquía normativa*, para, de este modo, evitar que la norma proyectada pueda quedar incurso en alguno de los vicios de nulidad de pleno Derecho recogidos en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común (LPAC).

Segundo

Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración en la necesidad de cumplir, no sólo formal sino sustantivamente, el procedimiento administrativo especial de elaboración de disposiciones generales que, tras su aprobación y publicación, pasan a integrarse en el ordenamiento jurídico. Ese procedimiento tiene por finalidad encauzar adecuadamente el ejercicio de una de las potestades de efectos más intensos y permanentes de la Administración, la reglamentaria.

Es por ello, necesario examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 33 a 41 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que son los siguientes:

1. Resolución de inicio del expediente.

Según el artículo 33. 1 de la Ley 4/2005, “*el procedimiento para la elaboración de los reglamentos se iniciará mediante resolución del órgano administrativo competente por razón de la materia*”.

En el presente caso, la Resolución de inicio, de 30 de abril de 2014, la ha dictado el órgano competente, que es el Director General de Educación. De acuerdo con el Decreto 48/2011, de 6 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Cultura y Turismo, se encomiendan a este órgano directivo de la Consejería, «la elaboración de normativa sobre enseñanza no universitaria», “la planificación, ordenación, promoción y ejecución de las funciones y competencias en materia de Formación Permanente y “El diseño, organización y puesta en marcha de programas de cualificación profesional inicial» (art. 6.2.3 apartados a), m) y n, en relación con los arts. 1.2 y 6.1.4 g) del Decreto 48/2011).

Desde el punto de vista del contenido, el artículo 33.2 de la Ley 4/2005 dispone que “la resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que en su caso deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida”.

La expresada Resolución cumple de manera adecuada con el requisito legal, salvo en el aspecto relativo a la competencia administrativa para iniciar el procedimiento, sobre el que no se pronuncia. La omisión, con todo, carece de relevancia invalidante pues, ciertamente, el procedimiento ha sido iniciado por el órgano competente, y la Memoria justificativa, de 16 de mayo de 2014, aborda la cuestión expresamente.

2. Elaboración del borrador inicial.

A tenor de lo establecido en el artículo 34 de la Ley 4/2005:

“1. El órgano del que emane la resolución de inicio elaborará un borrador inicial integrado por un preámbulo y por el texto articulado del reglamento que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.

2. El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación. Finalmente, incluirá, en su caso, también los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento, así como una relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente.

3. En los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación del reglamento se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y financiación”.

En el expediente constan, junto con el primer borrador del texto de la disposición proyectada, una Memoria justificativa, de 16 de mayo de 2014, y un informe complementario, de 27 de junio, ambos del Sr. Jefe del Servicio de Formación Profesional

y Participación Educativa. Este último da cuenta de la inclusión en el borrador inicial del anteproyecto de otros dos títulos profesionales básicos, comprendidos entre los nuevos siete títulos contemplados por el RD 356/2014, de 16 de mayo, aprobado después del inicio del procedimiento de elaboración de la norma autonómica. Al respecto, el informe razona que la Consejería ya tenía conocimiento previo de los borradores del Ministerio, por lo que, *“en la oferta educativa, ya estaban previstos estos dos nuevos títulos”* y *“el estudio económico de la Memoria justificativa del borrador de Decreto contemplaba ya los gastos que se derivan de ellos”*.

Por su contenido, la Memoria justificativa y el informe complementario permiten entender adecuadamente cumplidos los requisitos anteriormente transcritos.

Respecto del Estudio económico del Anteproyecto de Decreto, exigido por el art. 34.3 de la referida Ley, el objetivo que persigue la exigencia de una Memoria económica es que luzca en los Anteproyectos normativos el eventual coste de la ejecución y puesta en práctica de las medidas que en los mismos se prevean, así como la financiación prevista para acometerlos. Se trata, en suma, de programar, planificar y racionalizar la actuación de la Administración en sus consecuencias presupuestarias y de gasto, como hemos reiterado en diversos dictámenes (D.39/09, D.40/09, D.8/10, D.10/10, D.11/10, D.12/10, D.13/10, D.14/10, D.15/10, D.73/10, D.92/10, D.93/10, D.22/11, D.73/11 y D.18/12).

A tal efecto, hemos recordado también (cfr. D.5/14) que la falta de la Memoria económica puede determinar la nulidad de la norma proyectada, como ha declarado, entre otras, la Sentencia núm. 600/2000, de 17 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja.

De la trascendencia de verificar un adecuado examen de los aspectos de orden presupuestario en la tramitación de las disposiciones de carácter general, da cuenta el art. 40.1 de la Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda pública de La Rioja, a cuyo tenor *“las disposiciones legales y reglamentarias, en fase de elaboración y aprobación (...) deben valorar sus repercusiones y efectos y supeditarse de forma estricta a las disponibilidades presupuestarias y a los límites del marco presupuestario a medio plazo”*; añadiendo el art. 40.2 que: *“con carácter previo a la aprobación de cualquier actuación con incidencia en los límites establecidos en el punto anterior, la Dirección General con competencias en materia de planificación presupuestaria deberá emitir informe sobre las repercusiones presupuestarias que se deriven de su aprobación”*.

En el caso presente, ese requisito ha sido satisfecho, pues la Memoria justificativa lleva anejo un estudio económico que analiza el previsible impacto presupuestario de la nueva norma. Al respecto, la Oficina de Control Presupuestario, en el apartado segundo de su informe de 7 de agosto de 2014, señala que la entrada en vigor del nuevo Decreto conllevará *“un gasto que puede ser asumido por la Comunidad Autónoma y cuya*

estimación se considera adecuada a la vista de los datos proporcionados por el Centro Gestor”, por lo que “informa favorablemente la tramitación del Anteproyecto” de Decreto.

3. Formación del expediente de Anteproyecto de reglamento.

El artículo 35 de la Ley 4/2005 dispone lo siguiente:

- 1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, el expediente se remitirá a la Secretaría General Técnica de la Consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido declarará, en su caso, formado el expediente de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaría General Técnica.*
- 2. Por la Secretaría General Técnica de la Consejería se determinarán los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad del reglamento.*
- 3. Cuando se observaran defectos en la formación del expediente por el órgano administrativo que dictó la resolución de inicio el mismo podrá ser devuelto al citado centro a efectos de que se proceda a su subsanación”.*

En la documentación que nos ha sido remitida, consta la Resolución que dispone la formación del expediente de Anteproyecto, de fecha 30 de abril de 2014.

4. Trámite de audiencia.

La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite (diferenciándolo del de información pública, del que se ocupa su artículo 37), que no era contemplado en la Ley 3/1995, de 8 de marzo, a la que aquélla viene a sustituir, pero en cuya obligatoriedad –fundada en la Constitución y en la legislación estatal de carácter, tanto básico como supletorio, para los casos previstos en ella- había insistido este Consejo en numerosos dictámenes. A este respecto, el artículo 36 de la Ley autonómica vigente dispone lo siguiente:

- “1. El anteproyecto deberá someterse a la audiencia de los interesados, directamente o por medio de las entidades reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen, en los siguientes casos: a) Cuando lo exija una norma con rango de Ley; b) Cuando la disposición afecte a derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.*
- 2. No será exigible el trámite previsto en el punto anterior respecto de las entidades citadas si han sido consultadas en el procedimiento de elaboración o si han intervenido en él mediante la emisión de informes o participación en órganos colegiados.*
- 3. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su Sector Público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u*

órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación a aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de derecho público.

4. El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante acuerdo o resolución debidamente motivado, este plazo podrá reducirse a siete días”.

El Anteproyecto analizado no fue sometido al trámite de audiencia corporativa, si bien el borrador inicial –previo a la Resolución de inicio del expediente- fue examinado por el Consejo de Formación Profesional, según certifica su Sra. Secretaria.

Dicho Consejo está integrado por representantes de la Administración y de las Organizaciones Empresariales y Sindicales (art. 3 del Decreto 24/2005, de 31 de marzo, que lo crea) y tiene, entre sus funciones, las de *“recibir información y opinar de los programas, normas, iniciativas y recursos públicos a aplicar, financiados en exclusiva o con participación pública, en materia de formación profesional, en todos los ámbitos de La Rioja”* y *“analizar los diseños curriculares y, dentro del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de La Rioja, proponer nuevas titulaciones, y modificaciones o adaptaciones de los títulos y certificados actuales al Sistema y Catálogo Nacional de las Cualificaciones y a la realidad socio económica de la Comunidad”* (arts. 2 c) y 2 e) Decreto 24/2005).

El art. 36.2 de la Ley 4/2005 dispone que el trámite de audiencia no será exigible si las entidades citadas en el art. 36.1 han sido consultadas en el procedimiento de elaboración o si han intervenido en él mediante su participación en órganos colegiados, circunstancia que aquí acontece, por lo que debe considerarse correctamente suplido el trámite de audiencia corporativa.

En la elaboración de la norma proyectada los miembros del referido Consejo han podido ejercer adecuadamente estas funciones, si bien este Consejo Consultivo estima preferible que sea el propio Consejo de Formación Profesional, y no sólo sus miembros, el que se pronuncie expresamente como tal.

Esto dicho, a efectos de una mejor integración del expediente, se estima oportuno documentar el resultado de esa participación. Y así, si los miembros del Consejo de Formación Profesional realizaron alguna alegación, esta habrá de incorporarse; y, en caso contrario, debería certificarse por la Secretaría del Consejo que, transcurrido el plazo conferido al efecto por Acuerdo de 15 de abril de 2014, los integrantes del Consejo no formularon alegación ninguna.

5. Informes y dictámenes preceptivos.

Según el artículo 39 de la Ley 4/2005:

“1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y a falta de previsión expresa, el de diez días.

2. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación del reglamento, en cuyo caso podrá interrumpirse la misma en tanto no se emitan e incorporen al expediente. El plazo de espera no podrá exceder en ningún caso de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión.

3. El Anteproyecto de reglamento será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes”.

A) En la tramitación del procedimiento de elaboración de la norma proyectada, se ha recabado el dictamen del Consejo Escolar de La Rioja, preceptivo de conformidad con el art. 7.1 de la Ley 3/2004, de 25 de junio, de Consejos Escolares de La Rioja, y con el art. 6.1 de su Reglamento de desarrollo, aprobado por Decreto 65/2005, de 4 de noviembre.

El dictamen del Consejo Escolar de La Rioja fue aprobado por Acuerdo de su Comisión Permanente de 24 de junio de 2014, en aplicación de los arts. 32.4, 28 a) y 28 b) *a contrario* del Decreto 65/2005. En relación con el dictamen, formuló un voto particular la Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras.

El parecer del Consejo Escolar propició la modificación de varios preceptos del texto del Anteproyecto, como explicita el informe de la Secretaría General Técnica de 17 de julio de 2014, si bien no consta en el expediente el borrador a que esos cambios dieron lugar. Otro tanto sucede con el borrador al que se refiere la Secretaría General Técnica en su oficio de 14 de agosto de 2014, que habría suprimido –según la Dirección General de Educación- ciertos preceptos del texto inicial. Sobre la cuestión, nos permitimos advertir -para ulteriores ocasiones- sobre necesidad de integrar el expediente que se remita a este Consejo Consultivo con los sucesivos borradores a que vayan dando lugar las intervenciones de las distintas instancias y órganos que participan en el procedimiento de elaboración de la disposición general, con el fin de facilitar el examen del iter seguido por el contenido del texto sometido a informe.

B) Como se ha indicado con anterioridad, se ha emitido también el informe preceptivo de la Oficina de Control Presupuestario (OCP), de 7 de agosto de 2014, favorable a la tramitación del Anteproyecto de decreto.

El informe, como señala la OCP, coincide en el tiempo con el redactado por esa misma Oficina en relación con los proyectos de dieciocho Órdenes de la misma Consejería por las que se regulan currículos de otros tantos títulos de Técnico y Técnico Superior de Formación Profesional. En ese contexto de intensa actividad normativa en materia de formación profesional, el informe de 7 de agosto de 2014 contiene un apartado tercero que, más allá del pronunciamiento concreto sobre la corrección de la Memoria económica elaborada por el Centro Directivo y de la procedencia de continuar con la tramitación del procedimiento de aprobación del Decreto proyectado (cuestiones sobre las que la OCP se muestra conforme), realiza una serie de observaciones generales relativas a la necesidad de planificar y programar de modo global el gasto en materia de formación profesional, analizando aspectos como la oferta y demanda de ciclos formativos, los recursos humanos y materiales necesarios o la posible existencia de fuentes de financiación externa (fundamentalmente estatal o europea).

Y, así, la OCP razona que, *“dada la dependencia que existe entre alguno de los recursos humanos necesarios para el desarrollo de los ciclos de Formación Profesional con los de otros estudios del sistema educativo (...), hay que ser conscientes de que el análisis apuntado deberá llevarnos necesariamente al análisis integral del sistema educativo en todos sus niveles de enseñanza no universitaria”*.

Con todo, como se ha señalado con anterioridad, la Memoria económica obrante en el expediente sometido a la consideración de este Consejo resulta suficiente a los efectos contemplados por el art. 34.3 de la Ley 4/2005, sin perjuicio de que, dadas las consideraciones realizadas por la OCP, el Centro directivo promotor del Anteproyecto pueda valorar la posibilidad de integrar el expediente de elaboración de la disposición general -para su conocimiento y ponderación por el Consejo de Gobierno- con algún elemento de análisis sobre “planificación y programación del Gasto” en los términos apuntados por la Oficina de Control Presupuestario.

C) Obra también en el expediente el informe favorable del Servicio Jurídico.

6. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, según el artículo 40 de la Ley 4/2005:

“1. Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja, que en su caso deba emitirse, la Secretaría General Técnica encargada de la tramitación, elaborará una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado, las modificaciones introducidas en el texto del anteproyecto como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de audiencia, información pública e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. Le memoria deberá recoger

expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del Anteproyecto.

2. El expediente de elaboración del reglamento se ordenará a partir de la resolución de inicio seguido del anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas.

3. En aquellos casos en que proceda la emisión de dictámenes por el Consejo Consultivo, y una vez recibido el mismo, se procederá a introducir las modificaciones que procedan en el texto del anteproyecto formulándose por la Secretaría General Técnica correspondiente la memoria final del anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que precederé en todo caso a la formalización del proyecto de reglamento”.

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta una última Memoria de la Secretaría General Técnica de la Consejería, de fecha 29 de agosto de 2014, que relata todo el *iter* procedimental seguido para la redacción de la disposición, precediendo a dicha Memoria el borrador definitivo de la disposición proyectada.

Con base en todo lo expuesto, hay que concluir que se han seguido con corrección los trámites legales del proceso de elaboración de una disposición de carácter general.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada y cobertura legal de la misma.

1. Como ya hemos adelantado, la competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada resulta del art. 10.1 de nuestro Estatuto de Autonomía, que atribuye a la Comunidad Autónoma *“la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma lo desarrollen y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la alta inspección para su cumplimiento y garantía”*.

2. Para el ejercicio de esta competencia, la Comunidad Autónoma de La Rioja goza, además, de una cobertura legal específica.

En efecto, en el Fundamento de Derecho Primero, ya hemos identificado la normativa básica estatal que enmarca el ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno de La Rioja. Normativa básica que está constituida, de modo prevalente, por dos Leyes Orgánicas: la LO 2/2006, de Educación y la LO 5/2002, de las Cualificaciones y la Formación Profesional.

A su vez, la LOE ha sido desarrollada por los RRDD 1147/2011 y 127/2014, que tienen carácter básico en tanto se dictan al amparo de las competencias reservadas al Estado por el art. 149.1.30 CE (cfr. así la DF 2ª del RD 127/2014 y la DF 3ª del RD 1147/2011) atinentes a la “*regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en la materia*”.

Y es que, como hemos señalado con anterioridad, en el marco establecido por la LO 2/2006, ésta mandata al Gobierno de la Nación para la regulación de aquellas condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos (art. 6 Bis 1 b) LOE) y para el diseño del currículo básico que asegure “*una formación común y el carácter oficial y la validez en todo el territorio nacional de las titulaciones a que se refiere esta Ley Orgánica*” (art. 6 Bis 1 e).

3. Pues bien, esa normación básica, conformada por la LOE y sus reglamentos de desarrollo, define el marco que el Anteproyecto objeto de tramitación ha de completar y en cuyos contornos ha de moverse. Expondremos a continuación los preceptos de esa regulación básica que guardan mayor relación con el contenido del Anteproyecto analizado.

En coherencia con el art. 39.3 LOE, el art. 3 del RD 127/2014 dispone que la ordenación de las enseñanzas de formación profesional básica (FPB) se realizará por medio de *ciclos formativos* organizados en *módulos profesionales*, regulando el art. 6 la duración horaria de esos ciclos formativos y su distribución por *cursos*.

El art. 9 del RD 1147/2011 determina la estructura del contenido de los *ciclos* de formación profesional. La regulación principal de los *módulos* profesionales (definición y estructura) se contiene en los arts. 7 y 8 del RD 127/2014, así como en el art. 6 del RD 1147/2011. Y el art. 9 de aquél, a la vista de los objetivos genéricos que ha de satisfacer la Formación Profesional ex art. 40 LOE, establece qué tipos de *módulos* han de incluir los *ciclos* formativos de FPB: i) asociados a unidades de competencia del CNCP; ii) asociados a los bloques comunes del art. 42.4 LOE; y iii) de formación en centro de trabajo, módulo, a su vez, contemplado por el art. 42.2 LOE y desarrollado por el art. 10 del RD 127/2014.

En torno a los requisitos de la función docente, el RD 127/2014 regula la figura del tutor (art. 14), las medidas de atención a la diversidad (art. 13) y las titulaciones y cualificaciones que ha de tener el profesorado para impartir los distintos módulos (art. 20); titulaciones y cualificaciones que, a su vez, han de preverse para cada título en su currículo básico, ex art. 9 f) del RD 1147/2011. Sobre la cuestión, el art. 95 LOE establece que, para impartir enseñanzas de formación profesional, se exigirán los mismos requisitos de titulación y formación exigidos para la educación secundaria obligatoria y el bachillerato,

si bien permite al Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, habilitar a otras titulaciones para determinados módulos, e incluso, excepcionalmente, incorporar a profesores especialistas “*no necesariamente titulados que desarrollen su actividad en el ámbito laboral*”.

En el marco del art. 43.1 LOE, los criterios de evaluación de los módulos, el régimen de las convocatorias, los documentos del proceso de evaluación y la promoción al segundo curso se contemplan en el art. 51 del RD 1147/2011 y, de modo más pormenorizado para la FPB, en el art. 23 del RD 127/2014.

En desarrollo del art. 44 LOE, los arts. 38 a 40 del RD 1147/2011 contienen el régimen de convalidaciones y exenciones, así como sus aspectos de procedimiento, que especifica para la FPB el art. 19 del RD 127/2014. En particular, se prevé la exención total o parcial del módulo de formación en centros de trabajo para quienes, por su correspondencia con la experiencia laboral, acrediten una experiencia correspondiente al trabajo a tiempo completo de un año, relacionada con los estudios profesionales respectivos, justificación que habrá de realizarse de conformidad con lo dispuesto en el art. 12 del RD 1224/2009, de 17 de julio, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral, reglamento que desarrolla la LO 5/2002 (singularmente de sus arts. 5, 8, 10 y 17) y que tiene carácter básico (según su DF Primera), al dictarse, entre otras, en ejercicio de las competencias atribuidas al Estado por el art. 149.1.30 CE.

Los arts. 41.1 LOE y 15 del RD 127/2014 disciplinan los requisitos de acceso a las enseñanzas de FPB; y los arts. 44.1 y 43.2 LOE, 51 del RD 1147/2011 y 17 del RD 127/2014 las condiciones y exigencias para la obtención del título, así como los efectos de su obtención y las enseñanzas a que permiten acceso.

El art. 28 del RD 1147/2011 y el art. 18 del RD 127/2014 prevén que las Administraciones educativas oferten, sin perjuicio de la oferta obligatoria, ciclos de formación profesional básica para personas mayores de 17 años y que no estén en posesión de un título de FP o de cualquier otro que acredite la finalización de estudios secundarios completos, para favorecer su empleabilidad.

Igualmente, tal como dispone el art. 39.7 LOE, la DA 4ª del RD 127/2014 habilita a las Administraciones educativas a establecer, además de los títulos establecidos y regulados con carácter básico por el Estado, otras ofertas formativas de formación profesional adaptadas a personas con necesidades educativas especiales. Ofertas que pueden incluir módulos incluidos ya en un título profesional básico u otros no incluidos. En este último caso, las competencias profesionales adquiridas a través de ellos se podrán acreditar y evaluar a través del procedimiento regulado por el RD 1229/2009.

Tal como exige el art. 112.1 LOE, los centros que pueden impartir estas enseñanzas así como los requisitos mínimos que han de cumplir los distintos espacios físicos y equipamientos materiales necesarios para el desarrollo de los ciclos formativos, son objeto de regulación en los arts. 45 y 46 del RD 1147/2011, en los arts. 21 y 22 del RD 127/2014 y, para cada uno de los títulos de FPB, en los distintos Anexos de éste y del RD 356/2014, que regulan su currículo básico. De acuerdo con el art. 9 f) del RD 1147/2011, una de las cuestiones que ha de abordar cada currículo básico son *“los espacios y los equipamientos mínimos, adecuados al número de puestos escolares”*.

Las Disposiciones Final Tercera y Transitoria Tercera del RD 127/2014 establecen el calendario de implantación de los ciclos de FPB. Según aquella, su primer ciclo *“se implantará en el curso 2014/2015, curso en el que se suprimirá la oferta de módulos obligatorios de los Programas de Cualificación Profesional Inicial (...) El segundo curso de los ciclos de Formación Profesional Básica se implantará en el Curso escolar 2015-2016”*.

Por otra parte, los RRDD 127/2014 y 356/2014 regulan, en sus distintos Anexos, los currículos básicos, entre otros, de los trece títulos profesionales básicos que ahora pretende desarrollar nuestra Comunidad Autónoma, y que, siguiendo el orden de los trece Anexos del Anteproyecto, son los siguientes: Servicios administrativos, Electricidad y electrónica, Fabricación y montaje, Informática y Comunicaciones, Cocina y restauración, Mantenimiento de vehículos, Agro-jardinería y composiciones, Peluquería y estética, Servicios comerciales, Carpintería y mueble, Arreglo y reparación de artículos textiles y de piel, y Actividades agropecuarias.

Cada uno de los Anexos contenidos en los dos reglamentos estatales citados regula, en los términos exigidos por el art. 9 del RD 1147/2011, relativo a la estructura del contenido de los currículos, los siguientes extremos: i) la identificación del título; ii) su perfil profesional (competencia general, competencias, relación de cualificaciones y unidades de competencia del CNCP incluidas en él, su entorno profesional y las perspectivas del sector o sectores relacionados a tener en cuenta por las Administraciones que han de desarrollar el currículo); iii) las enseñanzas del ciclo formativo (objetivos generales, módulos profesionales que lo componen, desarrollo de éstos -contenidos, duración, resultados de aprendizaje, criterios de evaluación, orientaciones pedagógicas, división en unidades formativas- y su secuenciación y distribución horaria semanal); iv) los requisitos mínimos de calidad del contexto formativo (espacios y equipamientos mínimos); v) el profesorado y sus especialidades y cuerpos de especialidad o titulaciones, para cada módulo profesional; vi) la correspondencia entre módulos profesionales y unidades de competencia para su acreditación o convalidación; y vii) los ciclos de grado medio para los que el título básico permite la aplicación de criterios de preferencia para la admisión.

El contenido de la norma proyectada habremos de examinarlo a la luz de las citadas disposiciones.

Cuarto

Observaciones al Anteproyecto de Decreto.

1. El Anteproyecto de Decreto sometido a dictamen contiene un texto articulado y trece Anexos. El primero constituye, en lo sustancial, con muy escasas modificaciones de mera redacción o sistemática, una copia literal de las disposiciones enumeradas en el Fundamento Jurídico Anterior. A modo de ejemplo de la técnica utilizada en su redacción, el art. 4.1 del Anteproyecto reproduce el tenor del art. 3.1 del RD 127/2014; el art. 4.3, el del art. 6.1; o el art 12.5, el del art. 51.10 del RD 1147/2011.

Del mismo modo, los trece Anexos (uno por cada uno de los títulos profesionales básicos cuyo currículum se viene a desarrollar) transcriben el contenido de los Anexos recogidos, para cada uno de esos títulos, por los RRDD 127/2014 y 356/2014, que los establecen, con la única modificación de las horas asignadas a cada módulo profesional, aspecto en el que la CAR agota la normación de la materia mediante la fijación, partiendo de las bases del Estado, del número total de horas de cada módulo y, por ello, de cada título (2.000 horas).

En nuestros dictámenes D.33/02, D.78/10, D.52/13 o D.2/14, ya analizamos el fenómeno de cooperación normativa entre el Estado y las Comunidades Autónomas y la problemática formal que plantea la articulación o integración de la normativa estatal en la legislación de desarrollo dictada por la Comunidad Autónoma (técnica de la *lex repetita*). Un caso específico es el que suscita la articulación de las bases estatales con normas regionales de desarrollo, cuestión abordada en nuestro Dictamen D.33/02, relativo al Anteproyecto de Ley de Administración Local de La Rioja.

Tras recordar los riesgos de esta técnica normativa, con mención de jurisprudencia constitucional recaída sobre una ley de La Rioja (STC 147/1993, F.J.4, asunto Consejo Asesor de RTVE en la CAR, regulado por la Ley 5/1989), al estar «*abierta a potenciales inconstitucionalidades*» (STC 150/98, que reitera doctrina establecida en otras anteriores), también valoramos las razones de seguridad jurídica y coherencia de las normas para todos sus aplicadores, circunstancia que ha llevado a distintos legisladores regionales a integrar la normativa básica en la de desarrollo, operación «codificadora» que simplifica la complejidad y dispersión de nuestro ordenamiento.

Esta técnica *integradora* en modo alguno permite confundir las competencias del Estado y las de las Comunidades Autónomas; y puede salvarse, en el plano formal, advirtiendo la naturaleza de unas y otras. Así lo ha hecho, por ejemplo, la Ley 9/2007, de

22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, cuya D.A.4ª refiere cuáles de los preceptos de la ley son reproducción de normativa estatal dictada, en aquel caso, al amparo del artículo 149.1.18 CE (véase dicha disposición publicada en el BOE de 17 de noviembre de 2007, pág. 47208).

De este modo, se sugieren al Centro directivo elaborador de la norma dos opciones: i) una, consistente en limitar el contenido del Decreto a aquellos aspectos que constituyen una concretización o desarrollo de la normativa estatal (v gr, determinación de aquellos aspectos de los currículos que hayan de ser complementados por la normativa autonómica); y ii) otra, que, en este caso, puede facilitar la comprensión sistemática del texto del Decreto, mantener el contenido del texto proyectado, pero incluyendo una D.A que indique cuáles de sus preceptos constituyen una reproducción literal de la normativa estatal, siendo preferible, en tal caso, la determinación precisa de cuál sea ésta.

2. Naturalmente, a reserva de lo que acaba de exponerse, en la medida en que el texto proyectado sea respetuoso con la normativa básica estatal, su contenido sustantivo no puede juzgarse desfavorablemente, sin perjuicio de las consideraciones que se realizan a continuación en relación con algunos preceptos del mismo:

-El **art. 5** regula la estructura curricular de los ciclos de Formación Profesional Básica y enumera los contenidos que han de tener los currículos de los títulos, cuestión que ya disciplina el art. 9 del RD 1147/2011. El Anteproyecto parece querer *simplificar* la redacción del art. 9 del reglamento estatal al eliminar algunas menciones, cuando lo cierto es que, en el desarrollo de los títulos, el Anteproyecto contiene todas las que exige el art. 9 de la norma estatal.

Como se ha señalado ya, esta técnica, en cuanto da lugar a diferencias de redacción entre una y otra normas, puede producir innecesarias distorsiones en la aplicación de ambas por lo que –incluso por coherencia interna del texto proyectado– el precepto puede suprimirse o reproducir el contenido del reglamento estatal, con remisión a éste.

-Parecidas consideraciones cabe hacer respecto del **art. 12.3**, que resulta discrepante con el art. 23.2 del RD 127/2014. Éste –en una cuestión que afecta a la obtención del título, materia a la que se refiere el art. 149.1.30 CE– dispone que los alumnos matriculados en un centro “*tendrán derecho a un máximo de dos convocatorias anuales, cada uno de los cuatro años en que puede estar cursando estas enseñanzas, para superar los módulos en que esté matriculado*”, mientras que el Anteproyecto permite dos convocatorias anuales durante el máximo de “*cuatro cursos que podría estar matriculado en el ciclo formativo*”. A todas luces, parece que es intención del redactor del Anteproyecto cohonestar esa previsión con la de la normativa estatal, pero la diferencia de redacción puede propiciar dudas o problemas de interpretación que resulta conveniente evitar.

-El **art. 14.2 b)** del Anteproyecto contempla una posibilidad de convalidación de Módulos Profesionales que, sin embargo, no recoge el art. 19 del RD 127/2014.

Propone el art. 14.2 b) del Anteproyecto que *“quienes hubieran superado todos los módulos formativos de carácter general de un Programa de Cualificación Profesional Inicial de la Comunidad Autónoma de La Rioja, tendrán convalidados los módulos profesionales de Comunicación y Sociedad I y Ciencias Aplicadas I”*.

Por el contrario, para obtener esa convalidación, el art. 19.3 del RD 127/2014 exige a los alumnos de Programas de Cualificación profesional haber superado: i) en el caso del Módulo Comunicación y Sociedad I, *“los módulos formativos obligatorios del ámbito de comunicación y del ámbito social”* y, además, *“un módulo de Lengua Extranjera, bien establecido por las Administraciones educativas o de oferta de los centros, en el ámbito de sus competencias”*; y ii) en el caso del Módulo de Ciencias Aplicadas I, haber superado *“el módulo formativo obligatorio del ámbito científico-tecnológico”*.

Como es de ver, por otro lado, la normativa estatal establece dos mecanismos paralelos y separados de convalidación, pues los módulos formativos obligatorios del ámbito de comunicación y del ámbito social dan acceso a la convalidación del Módulo Comunicación y Sociedad I; y los módulos formativos obligatorios del ámbito científico tecnológico dan acceso a la convalidación del Módulo Profesional Ciencias Aplicadas I.

Para una adecuada comprensión de la cuestión, es preciso señalar que los Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPI) se regulaban en los arts. 30 y ss de la LO 2/2006, en su redacción anterior a la modificación operada en ésta por la LOMCE. Estos PCPI, ubicados dentro de la Educación Secundaria Obligatoria, tenían por objeto que *“todos los alumnos alcancen competencias profesionales propias de una cualificación de nivel uno de la estructura actual del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales creado por la Ley 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, así como que tengan la posibilidad de una inserción sociolaboral satisfactoria y amplíen sus competencias básicas para proseguir estudios en las diferentes enseñanzas”* (art. 30.1 LOE).

En la ordenación de estas enseñanzas, el art. 30.3 LOE distinguía entre tres tipos de módulos: i) los *específicos* (referidos a las unidades de competencia correspondientes a cualificaciones de nivel uno del Catálogo citado); ii) los *de carácter general*; y iii) los de *carácter voluntario* para los alumnos. Los dos primeros (específicos y generales) eran obligatorios, y los terceros eran voluntarios.

En su art. 30.6 LOE habilitaba a las Administraciones educativas para *“regular los programas de cualificación profesional inicial”*. Así, el Estado estableció las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria por medio del RD

1631/2006, de 29 de diciembre, para su posterior desarrollo por las Comunidades Autónomas.

En relación con los PCPI, el art. 14.4 del RD 1631/06 distingue, nuevamente, entre módulos obligatorios (art. 14.4 a): los “*específicos profesionales*” y los “*formativos de carácter general*”) y módulos voluntarios (art. 14.4 b).

En cuanto a su encuadramiento en ámbitos de conocimiento, dispone el art. 14.6 del RD 1631/2006 que los módulos formativos de carácter general y los voluntarios “*se organizarán en torno a tres ámbitos: ámbito de comunicación, ámbito social y ámbito científico-tecnológico y serán impartidos por el profesorado de enseñanza secundaria con atribución docente en cualquiera de las materias de referencia de los ámbitos...*”

Expuesto lo que antecede, el Anteproyecto resultaría contradictorio con el art. 19.3 del RD 127/2014:

-De una parte, porque aligera, respecto de lo previsto por la norma estatal, los requisitos exigidos para obtener la convalidación de esos módulos de Comunicación y Sociedad I y Ciencias Aplicadas I. Conforme al Anteproyecto, bastaría para obtener esa convalidación con haber superado los módulos formativos de carácter general, y no todos los obligatorios, como exige la norma estatal. Ya hemos visto que el concepto de “*módulos obligatorios*” incluye también a los “*módulos específicos profesionales*”, además de a los “*formativos de carácter general*”.

-De otro lado, porque la norma proyectada no parece diferenciar entre unos y otros ámbitos, como sí hace el art. 19.3 del RD 127/2014. Y ello porque según el art. 14.2 b) del Anteproyecto, todos los alumnos que hayan superado los módulos formativos de carácter general podrían obtener indistintamente (pues la norma no distingue) la convalidación de ambos módulos profesionales (Comunicación y Sociedad I y Ciencias Aplicadas I), cuando lo cierto es que la normativa estatal limita las convalidaciones en razón del ámbito material de los módulos ya superados: el módulo Comunicación y Sociedad I sólo lo podrán convalidar los alumnos que hayan superado los módulos obligatorios de los ámbitos de Comunicación y Sociedad previstos por el art. 14.6 del RD 1631/06; y el módulo Ciencias Aplicadas I, los alumnos que hayan superado los módulos obligatorios del ámbito científico tecnológico.

Esa discrepancia del Anteproyecto con la regulación estatal debería corregirse, pues, de lo contrario, el reglamento autonómico sería contraria a Derecho al afectar a una materia objeto de normación básica, que incide sobre la ordenación de los requisitos para la obtención de los títulos académicos (art. 149.1 30ª CE).

-Los arts. 14.4 y **14.5** regulan, en términos muy semejantes al art. 39 del RD 1147/2011, la posibilidad de eximir a un alumno, total o parcialmente, del módulo profesional de formación en centro de trabajo cuando acredite experiencia profesional relacionada con los estudios respectivos. Sobre el procedimiento para acreditar esa experiencia, el art. 14.5 se remite al Decreto riojano 32/2011, de 29 de abril, *por el que se establece el procedimiento para el reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral, así como por vías no formales de formación en el ámbito de la CAR*.

Como el propio Decreto 32/2011 explicita en su art. 1.1, el reglamento autonómico se dicta *“en desarrollo del Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia”*, que tiene carácter básico (DF Primera). Y así, por razones de complitud del art. 14.5, resultaría aconsejable añadir en él una remisión al RD 1224/2009.

-El **art. 14.6** resulta, en lo sustancial, una reiteración del art. 40 del RD 1147/2011. Uno de sus incisos indica que *“las posibles convalidaciones, así como la exención del módulo profesional de formación en Centros de trabajo, serán reconocidas por la Dirección del centro docente donde conste el expediente académico del alumno”*.

Sin embargo, de acuerdo con el art. 40.2 del RD 1147/2011, las convalidaciones que pueden ser acordadas por la dirección del Centro no son todas, sino sólo las de los módulos a los que se refieren los arts. 38 y 39 del RD 1147/2011. Por el contrario, en ciertos supuestos, pueden ser competentes para acordarlas el Ministerio de Educación (art. 40.4) o la Administración autonómica (art. 40.5, caso de los *“módulos profesionales que no estén incluidos en las enseñanzas mínimas que regulen los títulos de formación profesional y que completen los contenidos del currículo de las Comunidades autónomas”*).

Para evitar que la norma proyectada induzca a confusión, podría incluirse en el Anteproyecto una precisión que, con el tenor que se estime oportuno, deje a salvo las atribuciones de competencia contenidas en el art. 40 del RD 1147/2011.

-En cuanto a la **Disposición Adicional Primera-2**, relativa a los programas alternativos de formación profesional para alumnos con necesidades educativas específicas, damos por reproducida la consideración hecha sobre el art. 14.5 del Anteproyecto.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada.

Segunda

En el procedimiento de elaboración de la disposición general se han observado con corrección los trámites establecidos.

Tercero

El Anteproyecto de Reglamento sometido a dictamen se considera ajustado a Derecho; sin perjuicio de las observaciones contenidas en relación con alguno de sus preceptos en el Fundamento Jurídico Cuarto de este Dictamen; y con la excepción del art. 14.2 b) del Anteproyecto, el cual se estima contrario a Derecho.

Este es el dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

Joaquín Espert y Pérez-Caballero
Presidente

Pedro de Pablo Contreras
Consejero

Enrique de la Iglesia Palacios
Consejero

José Luis Jiménez Losantos
Consejero

Ignacio Granado Hijelmo
Letrado-Secretario General